Le Fonds monétaire international (FMI)

Par Charbel Nahas, économiste. www.charbelnahas.org

Définition

Le FMI est une institution financière internationale dont le but principal est défini au premier article de ses statuts, comme suit :
1) Promouvoir la coopération et la collaboration en ce qui concerne les problèmes monétaires internationaux.
2) Faciliter l'expansion et l'accroissement harmonieux du commerce international...
3) Promouvoir la stabilité des changes...
4) Aider à établir un système multilatéral de règlement des transactions courantes entre les États membres...
5) Donner confiance aux États membres en mettant les ressources générales du Fonds temporairement à leur disposition moyennant des garanties adéquates, leur fournissant ainsi la possibilité de corriger les déséquilibres de leurs balances des paiements sans recourir à des mesures préjudiciables à la prospérité nationale ou internationale.
6) Abréger la durée et réduire l'ampleur des déséquilibres des balances des paiements des États membres.

Le FMI regroupe 185 pays membres. Leur participation, appelée "quote-part", est proportionnelle à la taille de chaque économie et définit leur droit de vote. En 2007 **? C'EST CA ?** Les quotes-parts totalisent près de 330 milliards de dollars, alors que l'encours des prêts ne dépasse pas 28 milliards de dollars, accordés à 74 pays.

Le FMI fonctionne suivant une logique censitaire : un dollar un vote. Son instance de référence est le "conseil des gouverneurs" où tous les États membres sont représentés. Sa gestion pratique relève d'un conseil d'administration qui compte 24 membres dont huit permanents et 16 élus. Les États-Unis, avec 16,79 % des droits de vote, disposent d'un droit de veto, car les décisions importantes nécessitent 85 % des voix. Enfin, suivant un accord tacite, le directeur du FMI est un Européen. Depuis septembre 2007, il s'agit de Dominique Strauss-Kahn.

Le FMI emploie près de 2 700 salariés avec un budget administratif annuel proche d'un milliard de dollars.

Ses fonctions sont triple :

• Une fonction de veille qui consiste à suivre régulièrement la situation financière des pays membres (budget, dette, réserves, balance des paiements, secteur financier, etc.) en vue de prévenir les crises. Le FMI envoie des missions régulières à cet effet (missions suivant l'article 4 des statuts) et gère ainsi une base de données économiques et financières de première importance.
• Une fonction opérationnelle qui consiste à prêter des fonds aux États membres dans le cadre de conventions et de conditionnalités précises pour les aider à faire face aux crises, c'est la fonction de "pompier".
• Une fonction d'assistance technique, de recherche et de conseil aux États membres dans les domaines économiques, financiers, fiscaux, etc.

Comprendre la variable

LA MISSION ORIGINELLE

Le FMI a été fondé en juillet 1944, lors de la Conférence monétaire et financière des Nations unies à Bretton Woods (New Hampshire) et ses statuts ont été officiellement ratifiés, en décembre 1945, par 29 pays.

Sa mission première, à une époque alors fortement marquée par la dépression des années 30, était de gérer le système monétaire international (SMI) de changes fixes. Ce système dit d'"étalon de change-or" posait la convertibilité à cours fixe du dollar US en or et une parité officielle fixe de chaque monnaie en dollar (avec une marge de fluctuation n'excédant pas 1 %). Chaque État devait défendre cette parité en préservant l'équilibre de sa balance des paiements (voir Le Commerce du Levant, n° 5566). En cas d'impossibilité, la monnaie devait être dévaluée ou réévaluée.

Dans ce cadre, le rôle du FMI est d'avancer à la Banque centrale qui chercherait à défendre sa monnaie en situation de crise "temporaire" de "liquidité", un multiple de la quote-part du pays : 25 % automatiquement et jusqu'à 125 % après concertation et contre-garanties.

Le représentant britannique, John Maynard Keynes, envisageait un mécanisme plus contraignant, se rapprochant d'une banque centrale mondiale avec une sorte de monnaie internationale, mais les États-Unis l'ont refusé.

Près de 25 ans plus tard, le SMI s'effondre : en mars 1968, la



Suivant un accord tacite, le directeur du FMI est un Européen. Depuis septembre 2007, il s'agit de Dominique Strauss-Kahn.

convertibilité des devises en dollar pour acheter de l'or est suspendue et, en 1969, le FMI est amené à créer une nouvelle monnaie qui constitue son unité de compte, le DTS (droit de tirage spécial) dont la valeur, d'abord calée sur l'or, est calculée depuis la fin officielle du système de Bretton Woods, en 1973, sur la base d'un panier de cinq devises. Le DTS vaut aujourd'hui 1,58 dollar ou 1,08 euro.

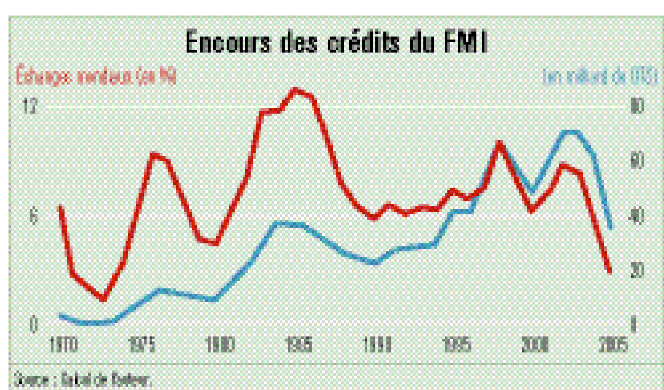
Mais, depuis, les taux de change sont devenus flexibles et les fonctions du FMI ont perdu de leur clarté.

LE FONDS COMME "RÉGULATEUR" DES DETTES DES PAYS ÉMERGENTS

Avec l'accroissement considérable de la dette externe des pays du tiers-monde, à partir des années 70, et surtout avec le début des problèmes créés par cet endettement au début des années 80, le FMI s'est trouvé une nouvelle fonction : la régulation financière de la balance des paiements des pays du tiers-monde (baptisés pays émergents) et de leur dette.

Il intervient principalement en prêtant des fonds aux pays qui affrontent des "crises temporaires de financement" du déficit de leur balance des paiements, avec, en contrepartie, l'engagement de ces pays à appliquer des politiques fiscales et monétaires censées rétablir l'équilibre de leurs comptes extérieurs et de leurs comptes publics. On parle de "conditionnalités" des prêts du FMI, ou de "programmes d'ajustement structurel".

Une seconde vague de mutation s'est produite au cours des années 90. Il y eut, d'une part, la chute des États socialistes d'Europe de l'Est et le passage quasi universel à l'économie de marché dans ces pays et dans de nombreux pays du tiers-monde qui s'inspiraient plus ou moins de leur modèle. Le FMI a développé son activité d'"assistance technique" à ce qu'on a appelé les "économies en transition" favorisant l'emprise d'approches ultralibérales, teintées d'idéologie, que l'on a appelées "consensus de Washington", car elles ont prévalu aussi, pendant un certain temps, au sein de l'institution sœur, voisine et rivale, la Banque mondiale. Il y eut, d'autre part, la formidable libéralisation des marchés de capitaux qui a fait qu'une part croissante et bientôt dominante de la dette des pays émergents n'était plus détenue par les États et les banques, mais prenait la forme d'eurobonds ou de titres négociables avec, de plus en plus, des produits financiers dérivés attachés à ces titres. Cette évolution a bouleversé le cadre d'intervention du FMI qui se trouvait devoir "intermédier", non plus entre l'État débiteur et un ensemble de prêteurs identifiés et stables avec qui des formules de restructuration pouvaient être envisagées et appliquées (cas de la crise mexicaine des années 80), mais entre un État et un marché aux contours diffus et aux comportements imprévisibles, renforçant qualitativement les risques d'instabilité. Le bouleversement du cadre d'action du FMI a été concomitant avec la vague de l'ultralibéralisme, ce qui éloignait considérablement l'institution des intentions de ses fondateurs et qui a alimenté des critiques féroces contre elles.



Enfin, la vague récente de hausse des prix du pétrole, l'augmentation des liquidités internationales et le dynamisme économique des pays asiatiques ont conduit, non seulement à un répit sur le front des crises financières internationales (après le cas argentin de 2001) mais aussi au remboursement anticipé des prêts du FMI qui ont chuté de 70 milliards de DTS en 2003 à moins de 20 milliards aujourd'hui avec la conséquence inattendue de révéler une faille supplémentaire dans le système : le FMI dont les recettes proviennent des intérêts de ses placements (résultat lointain de l'idée de Keynes d'une sorte de banque centrale mondiale), accuse des pertes et doit licencier du personnel. Par un paradoxe amusant, quand les finances internationales dont il doit s'occuper vont relativement bien, ses propres finances vont mal.

LES GRANDES INTERROGATIONS AUTOUR DU FMI

Le FMI est au centre de vives critiques et de grandes interrogations :

Quels intérêts défend-il ?

L'idéologie néolibérale et le rapport de forces que la libéralisation des marchés de capitaux a induits ont poussé le FMI à privilégier les intérêts des prêteurs au détriment de ceux des débiteurs et les programmes d'ajustement structurels sont devenus synonymes de politiques d'austérité et de privatisations privilégiant la maximisation des « excédents primaires » (voir *Le Commerce du Levant*, n° →

5565). Le FMI, créé par les États pour pallier les insuffisances des marchés, se retrouvait parier entièrement sur les marchés face aux États.
La crise asiatique de 1997, la myopie du FMI à son égard et l'échec de son intervention ont alimenté des critiques acerbes à son égard [1]. Joseph Stiglitz, prix Nobel d'économie, a ainsi écrit : « Quand neuf patients sur dix, soignés par un même médecin, meurent, il est clair que le médecin ne sait pas ce qu'il fait. »

Quel diagnostic sous-tend son action ?
La crise de 1997 a suscité un débat animé sur la capacité de discernement du FMI. Mis à part les cas de chocs naturels, les problèmes de balance des paiements peuvent relever de plusieurs séries de causes qui appellent des traitements différents. Or, le diagnostic est rarement simple à établir. Ainsi, il ne sert à rien de prôner l'accroissement de l'excédent primaire (plus d'impôts et moins de dépenses) et de l'excédent commercial (plus d'export et moins d'import) s'il s'agit non pas d'un problème de solvabilité (non-soutenabilité de la dette ou du compte courant), mais d'un problème de liquidité dû aux défaillances des marchés. Il faudrait plutôt faire le contraire.

Quel rôle effectif joue-t-il ?
Ces considérations ont de plus une dimension éthique, car les interventions du FMI ont souvent eu pour conséquence pratique de conforter les spéculateurs en utilisant les capitaux mis à la disposition des États contributeurs et en pressurisant les ressortissants du pays débiteur. On se retrouve dans un casino où les joueurs ne perdent pas.
Cette situation a poussé Ann Krueger, directrice générale adjointe du FMI de 2001 à 2006, à proposer un mécanisme de protection pour les "États en faillite", au même titre qu'il existe des lois qui protègent les sociétés en faillite en empêchant les créanciers de surenchérir les uns sur les autres et en protégeant certains ayants droit prioritaires ou exposés (les employés par exemple). Les prêteurs individuels seraient alors contraints de se solidariser des solutions adoptées par une majorité qualifiée d'entre eux et, en contrepartie, certaines obligations domestiques vitales de l'État vis-à-vis de ses citoyens seraient protégées.

(1) Voir ses ouvrages : "La grande désillusion", Fayard, 2002 et "Quand le capitalisme perd la tête", Fayard, 2003.

Les instruments du FMI

Mises à part les facilités destinées aux pays les plus pauvres et bénéficiant de conditions concessionnaires (les facilités de protection contre les chocs exogènes –PCE – et les facilités pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance – FRPC) et de durées pouvant aller jusqu'à 10 ans, les "facilités" classiques du FMI sont présentées dans le tableau suivant :

Type	Objectif	Durée (années)	Taux	"Limite d'accès" multiple de la quote-part
Accords de confirmation (Stand-by Arrangement)	Surmonter des difficultés temporaires de balance des paiements ; c'est le type d'accord le plus utilisé	3¹/₄-5	Taux de base plus surcharge	300%
Mécanisme élargi de crédit (Extended Fund Facility)	Créée en 1974, surmonter des difficultés prolongées de balance des paiements nécessitant des réformes économiques plus fondamentales	4¹/₂-7	Taux de base plus surcharge	300%
Facilité de réserve supplémentaire (FRS) (Supplemental Reserve Facility)	Créée en 1997 pour d'importants besoins de financement à très court terme, motivés par la perte soudaine de confiance des marchés et des sorties massives de capitaux	2¹/₂-3	Taux de base plus surcharge alourdie	1 000%
Facilité de financement compensatoire (FFC) (Compensatory Financing Facility)	Créée en 1963, pour surmonter les fluctuations des prix mondiaux des produits de base affectant les exports ou les imports	3¹/₄-5	Taux de base	
Aide d'urgence (Emergency Assistance)	Catastrophes naturelles ou guerres	3¹/₄-5	Taux de base	35%

La variable au Liban

Le Liban a adhéré au FMI le 14 avril 1947 et n'avait jamais emprunté de fonds jusqu'en 2007. En tant que membre, sa quote-part s'élève à 203 millions de DTS (soit près de 320 millions de dollars) et son encours créditeur auprès du fonds s'élève à 235 millions de DTS (soit près de 370 millions de dollars).
Cette quote-part a rapidement augmenté ces dernières années, elle était encore de 184 millions de DTS jusqu'à la fin de 2006, de 127 millions jusqu'à fin 1998 et 59 millions jusqu'à fin 1993. Le Liban dispose de 0,1 % des droits de vote et c'est le gouverneur de la Banque centrale qui représente le Liban en tant que membre du conseil des gouverneurs du FMI.
Durant la période de guerre, le FMI ne suivait pas le Liban et les relations n'ont repris que progressivement au début des années 90. Les premières missions de l'article IV, jusqu'en 1996, n'ont pas été réellement critiques par rapport aux politiques financières et monétaires suivies. Ce n'est qu'en 1997 que l'accumulation de la dette a commencé à susciter des inquiétudes sérieuses. La politique d'austérité progressivement mise en place à partir de fin 1997 a été influencée par les commentaires du FMI (dont les rapports sont toujours rédigés dans un style diplomatique auquel il faut s'habituer).
La pomme de discorde est cependant restée la politique de change, les responsables du FMI estimant clairement que l'ancrage de la livre au dollar américain aboutissait à une surévaluation et induisait des coûts fiscaux et économiques injustifiés.
La dégradation de la situation des finances publiques et de celle de la Banque centrale après 2000 ont encore alourdi les relations entre le FMI et le gouvernement libanais, en particulier entre feu Rafic Hariri et le directeur général du FMI à l'époque, Horst Kohler (devenu depuis président de l'Allemagne). L'enjeu principal restait la dévaluation.
Mais le système financier libanais a pu obtenir un sursis considérable par un concours de circons-

tances dans lesquelles le FMI n'avait rien à faire : la conjoncture politique régionale a permis de tenir la conférence de Paris II et de donner au Liban accès à des financements externes sans conditionnalités, les flux de capitaux privés en provenance du Golfe ont repris, dopés par les contrecoups des attentas de septembre 2001 et le recours aux emprunts et aux dépôts en devises est devenu de plus en plus massif.

Les concours du FMI n'étaient plus nécessaires et, suivant les règles des quotas, seraient en tout cas restés bien en deçà des besoins financiers et de la dette du Liban ; de plus, la dévaluation avait perdu de son impact potentiel du fait de la dollarisation extensive de l'endettement.

À partir de là, « les autorités monétaires libanaises n'avaient rien à demander aux institutions financières internationales – sauf quelques satisfecit dans des moments particulièrement difficiles – ... et, en retour, ces dernières ne pouvaient rien offrir d'utile aux yeux des autorités monétaires libanaises... Boucs émissaires potentiels, porteuses d'une aide non sollicitée et embarrassées quant aux résultats et aux moyens si elles devaient intervenir, les institutions financières internationales ont été progressivement amenées à adopter une attitude de distanciation » [2]. Cette situation a brutalement changé durant l'été 2006. La volonté politique des pays occidentaux (notamment les États-Unis) d'appuyer le gouvernement libanais ne pouvait pas les conduire à renouveler la formule de Paris II, aussi l'exigence d'une intervention du FMI pour suivre l'évolution de la situation financière au Liban et contrôler l'utilisation des fonds devenait-elle de plus en plus explicite ? Restait cependant la trace des attitudes antérieures, notamment celle de feu Rafic Hariri.

L'occasion a été fournie par l'offensive israélienne de 2006. Alors que les aides liées à la reconstruction avaient été annoncées à la conférence de Stockholm durant l'été 2006, la conférence de Paris III a été convoquée pour janvier 2007 et, dans la foulée, le FMI a été sollicité pour une aide d'urgence suivant le schéma connu par l'acronyme EPCA (Emergency Post Conflict Assistance) d'un montant de 50,75 millions de DTS (soit 25 % de la quote-part du Liban ou l'équivalent de 76,8 millions de dollars).

C'était en réalité la porte d'accès du FMI au dossier libanais, tel qu'exigé par les prêteurs. Le gouvernement libanais a soumis au FMI une demande formelle dans ce sens, et le Conseil du Fonds l'a approuvée, le 4 mai 2007. Dans sa décision, il apparaît clairement que l'EPCA n'est qu'un prélude à un programme classique du FMI : « Les objectifs du programme soutenu par le FMI sont de protéger la stabilité financière, de contenir le déficit budgétaire, d'initier les réformes structurelles indispensables au succès du programme de réformes à moyen terme du gouvernement libanais pour 2007-2010. Le programme postconflit contribuera à faciliter la transition d'une situation postconflit à un programme d'ajustement structurel commençant en 2008. L'aide du FMI, à travers l'EPCA, est un élément-clé d'un effort international concerté d'assistance financière au Liban. » À titre de comparaison, dans les documents généraux du FMI, l'assistance postconflit est présentée ainsi : « Cette assistance est limitée aux cas où le pays membre ayant un besoin urgent de balance des paiements se trouve incapable de formuler et de mettre en œuvre un programme économique global parce que ses capacités ont été endommagées par le conflit, mais dispose néanmoins d'une capacité suffisante de planification et d'exécution de la politique économique. »

Dans les faits, une première liste de conditionnalités a été adoptée et le FMI a décidé d'installer un bureau permanent de suivi au Liban comme c'est l'usage pour tous les pays qui suivent un programme du FMI. Cette représentation n'a rien à voir avec le METAC (Middle East Technical Assistance Center) dans lequel le FMI est directement impliqué et qui a été installé à Beyrouth depuis 2004 pour y assurer des services d'assistance technique aux pays de la région.

Malheureusement, ce choix majeur de politique économique, longtemps refusé et maintenant entériné, reste ignoré de la plupart des Libanais.

(2) Charbel Nahas "Un programme socio-économique pour le Liban", LCPS, 2006, p. 43.